

***Katarzyna Jachimowicz***

*Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*

## STATUS I PRZYSZŁOŚĆ PROWINCJI WŁOSKICH

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2014.005>

### 1. WSTĘP

Tematem artykułu są włoskie prowincje: ich przeszłość, teraźniejszości oraz niepewna przyszłość. Słowo „niepewna” nie zostało tutaj użyte przypadkowo, ponieważ w najbliższym czasie wszystkie przepisy o prowincjach mogą zostać wykreślone z Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. Intencją autorki jest próba przybliżenia polskim Czytelnikom „Studi polacco-italiani di Toruń” nie tylko przebiegu trwającej obecnie włoskiej reformy administracji samorządów lokalnych, zmierzającej do zniesienia prowincji w regionach o statucie zwyczajnym, ale także analiza historyczno-prawna omawianej instytucji samorządu terytorialnego.

Już na wstępie warto podkreślić, że na przeprowadzanie reformy administracyjnej ogromny wpływ miała fatalna sytuacja ekonomiczna państwa włoskiego. Włochy nie są jednak jednym europejskim krajem, który pogrążył się w trudnej sytuacji finansowej, a w takich momentach temat reform instytucjonalnych i terytorialnych zawsze wzbudza większe zainteresowanie. Na tle poszukiwania oszczędności i racjonalizacji wydatków publicznych w różnych państwach europejskich od pewnego czasu trwają ożywione dyskusje na temat roli i zadań samorządów lokalnych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania pośrednich szczebli samorządu.

Na tle porównawczym można sformułować kilka istotnych spostrzeżeń. Warto zauważyć, że drugi, pośredni, element trójszczeblowego systemu administracji publicznej – we Włoszech zwany prowincją – występuje w siedmiu krajach

członkowskich Unii Europejskiej. Oprócz Włoch są to: Niemcy, Belgia, Francja, Hiszpania, Wielka Brytania i Polska. Państwa te należą zarówno do państw uznawanych za regionalne (Hiszpania i Włochy), federacyjne (Niemcy i Belgia), jak też państw o charakterze unitarnym (Polska, Francja, Wielka Brytania). Łączy je także to, że pośredni szczebel samorządu jest umocowany bezpośrednio w konstytucji każdego z wspomnianych państw oraz fakt, że organy samorządowe są wyłanianie w wyborach bezpośrednich, z wyjątkiem Hiszpanii, gdzie prowincje są związkami municypiów. Ponadto wszystkim jednostkom samorządu drugiego szczebla, niezależnie od nadanego im modelu wyborczego, przypisano pewien właściwy „rdzeń” kompetencji, obejmujący dziedziny takie jak m.in. ochrona środowiska, gospodarka odpadami i wodna, rozwój gospodarczy (wsparcie przedsiębiorstw, polityka zatrudnienia), transport (mobilność, drogi, infrastruktura), szkolnictwo. Funkcje te są związane z ich własnymi dochodami, pośrednie organy samorządowe w Europie są bowiem uposażone w autonomię finansową i mają własne dochody podatkowe, niezależnie od przyjętego modelu wyborczego.

Ponadto przeprowadzone badania porównawcze jednoznacznie pokazały, że prowincje włoskie, porównane dla przykładu z prowincjami francuskimi i niemieckimi, mają mniejszy wpływ na wydatki publiczne (we Włoszech wynosi on tylko 1,3%, podczas gdy we Francji sięga on 5,4%, a w Niemczech 4,2%). Badania te udowodniły również, że w kontekście europejskim włoskie prowincje (ze względu na sprawowane funkcje i rodzaj ustroju politycznego) w żadnym razie nie odbiegają od odpowiadającym im jednostkom w innych krajach, a kosztują państwo mniej.

Pomimo powyższych spostrzeżeń od dłuższego już czasu prasa włoska obsesyjnie drażyła temat możliwych oszczędności dla budżetu państwa otrzymanych w wyniku zniesienia prowincji i przekazania ich kompetencji innym jednostkom samorządu terytorialnego. Pytanie to w ciągu ostatnich kilku lat zadawane było nieustannie, ale opinie co do konkretnej wyceny sumy oszczędności pozostały bardzo różne. Pewne jest to, że sam pomysł „wykreślenia” prowincji z podziału administracyjnego kraju spotkał się z dość entuzjastycznym oddźwiękiem społecznym, czego dowodem może być m.in. utworzenie już w 2009 r. w Wenecji Euganejskiej obywatelskiego Komitetu na Rzecz Zniesienia Prowincji (*Comitato per l'Abolizione delle Province*). Zwolennicy tego pomysłu sądzą, że utrzymanie całego aparatu prowincji w ostatecznym rozrachunku jest wyjątkowo kosztowne, a powodem, dla którego jakiejkolwiek dotychczasowe próby ich zniesienia spalały na panewce, jest fakt, że służą one przede wszystkim dominującym na obecnej scenie politycznej partiom politycznym, nazywanym obrazowo „kastą”. Przytaczając retorykę krytykujących, można powiedzieć, że kasta wykorzystuje

prowincje do uplasowania swojego personelu oraz działaczy drugiego garnituru, którym nie udało się uzyskać mandatu w wyborach parlamentarnych i którzy korzystają przy tym z hojnych wynagrodzeń, zasiadając w organach prowincji. Wszystko to, rzecz jasna, zwłaszcza w kontekście kryzysu gospodarczego i fatalnie funkcjonującej administracji publicznej, nie wpłynęło zbyt dobrze na nastroje społeczne. Nic dziwnego więc, że demagogia i populizm zbyt często towarzyszyły debacie politycznej na temat prowincji, a sam proces zniesienia tych instytucji odczytywany jest jako długo wyczekiwany przez społeczeństwo zamach na kasę polityczną.

## 2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA WŁOSKICH PROWINCJI I GENEZA ICH POWSTANIA

We Włoszech funkcjonuje obecnie 110 prowincji, a na ich tle wyróżniają się prowincje sycylijskie, wszystkie będące wolnymi związkami gmin, dwie autonomiczne prowincje Trydent i Bolzano (które uposażone są w kompetencje regionów i korzystają zatem z uprawnień ustawodawczych) oraz autonomiczny region Doliny Aosty, w którym funkcjonuje tylko jedna prowincja, a w związku z tym władze regionalne wykonują również te kompetencje, które w regionach o prawach zwyczajnych są sprawowane przez prowincje. Wszystkie prowincje włoskie, z wyjątkiem wspomnianych wyżej Trydentu, Bolzano i Doliny Aosty, należą do Związku Prowincji Włoskich (*Unione delle province d'Italia*), który reprezentuje je m.in. na Konferencji Państwa, Miast i Autonomii Lokalnych (*Conferenza Stato-città ed autonomie locali*). Jak podaje Z. Witkowski, średnia powierzchnia prowincji wynosi ok. 3 tys. km<sup>2</sup>, a składa się nań od kilkunastu (w południowych Włoszech) do kilkuset gmin na północy kraju, gdzie gminy są dużo mniejsze.

Prowincje włoskie mogą poszczycić się znacznie dłuższym rodowodem niż regiony – (powstanie tych ostatnich przypadnie dopiero po 1945 r.), ale też krótszym niż gminy, które spośród wszystkich istniejących jednostek terytorialnych w Italii narodziły się najwcześniej, bo już w średniowieczu. Prowincje zostały utworzone w Królestwie Sardynii, mocą ustawy nr 3702 z 23 października 1859<sup>1</sup>, by później zostać przeszczepionymi w struktury utworzonego w 1861 r. Zjednoczonego Królestwa Włoch. W tym ostatnim zarówno gminom, jak i prowincjom zostały przyznane pewne funkcje administracyjne oraz prawo do własnej reprezentacji lokalnej. Władze Zjednoczonego Królestwa, chcąc zapobiec

---

<sup>1</sup> Legge n. 3702 del 23 ottobre 1859. Nuovo Ordinamento comunale e Provinciale del Regno.

dążeniom odśrodkowym, postanowiły, że nowo utworzone państwo przybrało formę państwa unitarnego, silnie scentralizowanego. Taki model administracji państwowej nie odbiegał zresztą od dominującego w ówczesnej Europie kontynentalnej modelu francuskiego, który został w pełni przeszczepiony na grunt włoski w wyniku przyjęcia szeregu ustaw zmierzających do unifikacji administracji Zjednoczonego Królestwa. Ostatnią i najważniejszą z nich była ustawa z 20 marca 1865<sup>2</sup> autorstwa ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Giovanniego Lanzy, mająca na celu wprowadzenie jednolitej administracji na poziomie gmin i prowincji w całym Królestwie. Zgodnie z tą ustawą prowincja działała przez dwa organy: pochodzącą z mianowania władzy państwowej<sup>3</sup> radę prowincji (*consiglio provinciale*), której przewodniczył prezydent (*presidente*) mianowany przez radców; oraz sprawującą funkcje wykonawcze *deputazione provinciale* wybieraną przez radę i której przewodniczył prefekt. Stojący na czele administracji prowincjonalnej prefekt, mianowany przez rząd<sup>4</sup>, sprawował kontrolę nad uchwałami przyjmowanymi przez radę i organ wykonawczy<sup>5</sup>.

Wspomnianą ustawą z 20 marca 1865 r. dokonano definitywnego ujednolicenia administracji na terenie całego kraju. Doktryna włoska określiła ten proces mianem piemontyzacji: przypieczętowany został podział terytorialny na gminy i prowincje, które poddane zostały ścisłemu nadzorowi państwa. Prowincje *de facto* były instytucjami służącymi państwu do kontrolowania jego poszczególnych terytoriów – by podać tylko jeden przykład tej kontroli, wystarczy zauważyć, że kierownictwo administracji prowincji zostało powierzone prefektowi, czyli przedstawicielowi władzy centralnej. Z drugiej jednak strony należy podkreślić, że podział państwa na mniejsze jednostki terytorialne, wśród których ówczesna prowincja miała charakter pośredni między gminami a państwem, pozwolił uniknąć zbyt daleko idącej, niebezpiecznej i despotycznej centralizacji władzy. Jak zauważył T. Skrzypczak, „centralistyczny, «prefektorski» system zarządzania państwem stał się modelem, który przyniósł „daleko idącą uniformizację «narodową»”<sup>6</sup>, tak pożądaną w tamtym okresie po wielu latach rozbicia na

<sup>2</sup> Legge comunale e provinciale del Regno d'Italia del 20 marzo 1865, n. 2248.

Ustawa powielała regulację organizacji gmin i prowincji przewidzianą w ustawie nr 3702 wydanej w 1859 r. dla Królestwa Sardynii.

<sup>3</sup> M. MYŚLIWIEC, K. KRYSIENIEL (red.), *Systemy polityczne wybranych państw basenu Morza Śródziemnego*, Poznań–Chorzów 2011, s. 83.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 83.

<sup>5</sup> [www.archivio.provincia.venezia.it/ecm/faces/public/archivio/ApprofondimentiDettaglio?idM=14&path=/approfondimenti/1%29%20LA%20STORIA%20DELLA%20PROVINCIA](http://www.archivio.provincia.venezia.it/ecm/faces/public/archivio/ApprofondimentiDettaglio?idM=14&path=/approfondimenti/1%29%20LA%20STORIA%20DELLA%20PROVINCIA) (14.07.2014).

<sup>6</sup> T. SKRZYPczak, *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*, Kraków 1986, s. 111.

liczne państewka włoskie. Zapoczątkowało to powstanie „państwa narodowego”. Władze nowego państwa dostrzegły w centralizacji środek zaradczy zmniejszający ryzyko tendencji odśrodkowych, które wynikały ze słabości procesu zjednoczenia narodowego i braku wspólnej świadomości narodowej.

Począwszy od 1922 r. Włochy pod wodzą Benito Mussoliniego zostały poddane dalszej centralizacji, a reżim faszystowski stopniowo znosił wszelkie formy swobód i wolności obywatelskich oraz ograniczał autonomię istniejących jednostek terytorialnych. Ucierpiał na tym również rozwój demokracji w prowincjach, których ustrój i organizacja zostały poddane daleko idącym zmianom w drodze wydania kilku dekretów królewskich. Bardzo ważna zmiana wprowadzona została ustawą nr 2962 z 27 grudnia 1928 r., polegającą na zastąpieniu dotychczasowej wybieralnej reprezentacji prowincji, czyli rady, organu wykonawczego (*deputazione*) i prezydenta prowincji, nowymi urzędami, tj. dziekanem (*presidente*), mianowanym przez króla, i zastępcą dziekana (*vicepresidente*), oraz przez kolegialny organ rektoratu prowincjonalnego (*rettorato provinciale*), w skład którego wchodził dziekan i rektorzy<sup>7</sup>.

Koniec wojny w 1945 r. położył kres epoce nadmiernej centralizacji władzy państwowej. Wyłonionemu w wyborach powszechnych 2 czerwca 1946 r. Zgromadzeniu Ustawodawczemu (*Assemblea Costituente*) przyświecała idea przewyciężenia dotychczasowego modelu państwa scentralizowanego na rzecz bardziej nowoczesnej formy państwa regionalnego, w którym tradycyjny trójpodział władzy wzbogacony zostaje o nowy pionowy podział władzy od dołu do góry<sup>8</sup>. Ustrojodawca, chcąc w przyszłości uniknąć powtórki przykrych doświadczeń okresu faszyzmu, zdecydował o wprowadzeniu do nowej Konstytucji takich rozwiązań, które pozwoliłyby na przeprowadzenie decentralizacji politycznej, a w konsekwencji na zagwarantowanie bardziej harmonijnego podziału władzy i zadań publicznych, zapewniając przyznanie określonych funkcji, dotąd tradycyjnie sprawowanych przez państwo, na rzecz samorządnych jednostek terytorialnych, funkcjonujących w granicach konstytucyjnie zagwarantowanej autonomii. Choć postulat wprowadzenia systemu autonomii politycznych nie był zupełnie nowy, podnoszono go bowiem już od czasu zjednoczenia państwa, to przyjęty został dopiero przez Konstytucję z 27 grudnia 1947 r., w której zasada autonomii lokalnej (samorządu) stała się jednym z fundamentów ustroju konstytucyjnego<sup>9</sup>. W art. 5 Konstytucji została bowiem sformułowana uroczy-

---

<sup>7</sup> <http://ssai.interno.it/download/allegati1/gruppo3.pdf>, s.14, (14.07.2014 r.).

Przerwa w działaniu organów prowincji: rady i prezydenta trwała aż do 1951 r.

<sup>8</sup> A. SCERBO, op. cit., s. 516.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 523.

sta deklaracja o popieraniu autonomii lokalnej, o urzeczywistnianiu w służbie państwowej najszerzej decentralizacji administracji oraz o przystosowaniu ustawodawstwa państwowego do wymogów autonomii i decentralizacji. Dalsza konkretyzacja tych zapisów zamieszczona została w tytule V części II Konstytucji, zatytułowanym „Regiony, prowincje i gminy”, w którym zdefiniowano zakres autonomii trzech wymienionych jednostek autonomicznych.

Utrojodawca włoski podzielił państwo na 20 regionów, ustanawiając pięć regionów autonomicznych, z różnych względów uposażonych w znacznie większy zakres autonomii oraz prawo rządzenia się statutami specjalnymi; a także piętnaście regionów zwykłych, rządzących się statutami zwykłymi<sup>10</sup>. Poza kompetencjami administracyjnymi regionom przyznano uprawnienia ustawodawcze – zakres obu został uregulowany bezpośrednio przez Konstytucję, natomiast zakres działalności mniejszych jednostek autonomicznych, tj. gmin i prowincji, miały doprecyzować ustawy państwowe i regionalne<sup>11</sup>. Zdaniem G. C. De Martina, Konstytucja Republiki dzięki podniesieniu rangi prowincji do drugiej, obok gmin i regionów, niezbędnej instytucji samorządu terytorialnego i dzięki uposażeniu jej w pewien zakres autonomii (samodzielności) stworzyła przesłanki do zwiększenia roli i znaczenia prowincji, a także do rozszerzenia zakresu kompetencji powierzonych prowincjom. Określenie zakresu kompetencji miało przebiegać, jak wspomniano, dwutorowo, tj. na podstawie wyborów dokonywanych przez prawodawcę państwowego (na podstawie dawnych art. 118

---

<sup>10</sup> A. GACA, Z. WITKOWSKI, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 136.

<sup>11</sup> Taki zapis oznaczał dla wielu interpretatorów zrównanie pozycji ustrojowej gminy – samorządu lokalnego usytuowanego najbliższej obywatela – oraz prowincji, jednostki pośredniej usytuowanej między gminą

a regionem. Jak podaje T. Groppi (*Soppressione delle Province e nuovo Titolo V. Audizione davanti alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera Dei Deputati*, 30 lipca 2009, *federalismi.it*, nr 15/2009, s. 3) w Konstytucji z 1947 r. zrównanie pozycji ustrojowej gmin i prowincji zostało potwierdzone w następujących artykułach: art. 114, który stanowił, że „Republika dzieli się na regiony, prowincje i gminy.”; art. 118 regulującym kwestię wykonywania funkcji administracyjnych przez jednostki autonomiczne; art. 119 przyznającym regionom autonomię finansową; art. 129 ust. 1 stanowiącym, że prowincje i gminy są również okręgami decentralizacji państwowej i regionalnej; art. 130 mówiącym o kontroli legalności aktów prowincji, gmin i innych organów terenowych; i wreszcie w art. 128, zgodnie z którym „prowincje i gminy są autonomicznymi jednostkami w granicach zasad ustalonych ogólnymi ustawami Republiki, które określają zakres ich działalności”. Jak wyjaśnia jednak T. Groppi, to zrównanie, w pierwotnym brzmieniu Konstytucji, nie było zupełne, zmiana bowiem okręgów gminnych, zgodnie z art. 117, ust. 1, leżała w gestii regionów, podczas gdy zmiany okręgów prowincjonalnych art. 133 ust. 1 powierzał ustawodawcy państwowemu, ustanawiając tym samym rodzaj „uprzywilejowanego związku” pomiędzy prowincją a państwem.



i 128 ust. 1 Konstytucji) oraz regionalnego – regiony powinny bowiem (na podstawie dawnego art. 118 ust. 3 Konsultacji) przekazać gminom i prowincjom normalne sprawowanie funkcji administracyjnych w sprawach powierzonych regionom<sup>12</sup>.

Jednakże wykonanie zapisów Konstytucji Włoskiej w części dotyczącej autonomii terytorialnej napotkało szczególne trudności. Choć regiony o statusie specjalnym zostają utworzone dość szybko – w styczniu 1948, czyli niemal natychmiast po przyjęciu Konstytucji, to samo Zgromadzenie Konstytucyjne przystąpiło do zatwierdzenia statutów czterech regionów autonomicznych (Doliny Aosty, Sycylii, Trydentu-Górnej Adygi i Sardynii), to prawdziwym wyzwaniem okazało się utworzenie pozostałych piętnastu regionów o statusie zwyczajnym. Na powstanie tych ostatnich trzeba było poczekać ponad 20 lat, aż do roku 1970. Parlament narodowy wybrany w kwietniu 1948 r. już od samego początku swojej kadencji zademonstrował wyraźny brak woli politycznej na rozciągnięcie regionalizacji na teren całego kraju, czyli na utworzenie pozostałych regionów o statusie zwyczajnym: realizacja zawartego w przepisach przejściowych i końcowych zapisu, z którego wynikał obowiązek przeprowadzenia wyborów do rad regionalnych w ciągu roku od wejścia w życie Konstytucji z 1947 r., została najpierw odłożona w czasie, a następnie zwyczajnie niespospektowana, ponieważ państwo włoskie nie dochowało obowiązku przyjęcia odpowiednich ustaw – szereg kwestii związanych z funkcjonowaniem regionów musiało jeszcze zostać doprecyzowanych przez odpowiednie ustawy, a ich brak uniemożliwił przeprowadzenie wyborów regionalnych.

Tak długie opóźnienie skomplikowało istniejący stan prawny i pogłębiło rozdźwięk między zapisem konstytucyjnym a rzeczywistością. Regiony narodziły się już jako instytucje w pewnym sensie nieadekwatne do nowych wyzwań. Kiedy bowiem doszło do ich faktycznego utworzenia, to społeczno-polityczny kontekst, w jakim przyszło im funkcjonować, był zupełnie różny od tego z końca lat 40., kiedy spisywano Konstytucję. Jak zauważył G. Mazzola, funkcjonowanie aparatu państwowego i organizacja administracji uległy do tego czasu dogłębnym przemianom. Utworzone w 1970 r. regiony musiały stawić czoła nie tylko nowemu rodzajowi państwa socjalnego i daleko sięgającemu interwencjonizmowi państwowemu. Również przystąpienie Włoch do struktur europejskich spowodowało głęboką zmianę podziału kompetencji (*riparto delle competenze*) legislacyjnych i administracyjnych nakreślonego

---

<sup>12</sup> G. C. DE MARTIN, *Le Province: istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, [w:] F. Agostini (red.), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Mediolan 2011, s. 266.

w tytule V Konstytucji, a regiony nie miały przy tym żadnej rekompensaty, nie mogły bowiem interweniować w polityki wspólnotowe w interesujących je obszarach<sup>13</sup>.

Statuty regionów o prawach zwykłych zostały (w większości) zatwierdzone w 1971 r., ale przeniesienie uprawnień administracyjnych na rzecz tych regionów, jak również na rzecz mniejszych jednostek terytorialnych, gmin i prowincji, wykonywanych dotąd przez cały czas przez administrację rządową, zakończyło się dopiero w 1997 r. Dopiero bowiem w latach 90. kwestia decentralizacji administracji na nowo stała się tematem politycznej debaty. Do tego doszły jeszcze problemy związane z ukształtowaniem relacji między regionami a prowincjami, którym regiony niechętnie były powierzyć wykonywanie zadań administracyjnych, administracja regionalna, na wzór państwowej, na długie lata pozostała scentralizowana<sup>14</sup>.

### 3. PRZEBIEG DECENTRALIZACJI ADMINISTRACYJNEJ I ZMIANA TYTUŁU V KONSTYTUCJI

Pierwszym krokiem podjętym w kierunku przekazania (zgodnie z brzmieniem zapisu konstytucyjnego w pierwotnej wersji) zadań administracyjnych na rzecz mniejszych jednostek administracyjnych, tj. gmin i prowincji, było przeprowadzenie bardzo ważnej reformy samorządu, zrealizowanej ustawą nr 142 z 8 czerwca 1990 o podstawach organizacji autonomii lokalnej<sup>15</sup>. Ustawa ta była pierwszą od czasu uchwalenia Konstytucji z 1947 r. pełną, tj. przeprowadzoną w sposób usystematyzowany i wyczerpujący, interwencją ustawodawcy w zakresie organizacji mniejszych autonomii terytorialnych, która umożliwiła z jednej strony na zrealizowanie zapisu art. 5 Konstytucji, a z drugiej strony na zebranie w jednym akcie prawnym wszystkich przepisów odnoszących się do ustroju samorządu na poziomie gmin i prowincji. W ustawie tej po raz pierwszy przyznano prowincjom prawo do stanowienia własnych statutów oraz wydawania przepisów wykonawczych. Ponadto w tej ważnej ustawie powierzono

---

<sup>13</sup> G. MAZZOLA, *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, s. 5, dostęp on-line: [www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/06/Mazzola\\_Regioni\\_riforme-Cost\\_crisi\\_federalismo.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/06/Mazzola_Regioni_riforme-Cost_crisi_federalismo.pdf). (14.07.2014).

<sup>14</sup> S. GAMBINO, *Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica fra riforme costituzionali e sussidiarietà*, [w:] "Le Istituzioni del Federalismo", nr 3/4.2009, s. 471–472.

<sup>15</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142. Ordinamento delle autonomie locali (G.U. n. 135 del 12-6-1990). Obowiązywała od 13 czerwca 1990 do 12 października 2000.



prowincjom zadanie reprezentowania ogólnych interesów lokalnej społeczności i odpowiedzialności za koordynację rozwoju lokalnego, zgodnie z brzmieniem art. 13 i 14, które nakreśliły znaczącą grupę ich funkcji własnych (*funzioni proprie*), zarówno w zakresie programowania lokalnego rozwoju społeczno-ekonomicznego i planowania przestrzennego, a także w dziedzinach takich jak edukacja, transport i sieć lokalnych dróg oraz ochrona środowiska. Powyższe zapisy wynikające z analizowanej ustawy pozostały jednak w dużej mierze na papierze, a to z powodu niechęci regionów do decentralizacji funkcji administracyjnych na rzecz gmin i prowincji, przekazanych regionom – z założenia tylko tymczasowo – na mocy dekretu n. 616 z 1977<sup>16</sup>.

Bardziej konkretne rezultaty na gruncie poszerzenia zakresu funkcji prowincji przyniosła dopiero kulminacyjna faza decentralizacji administracyjnej, która została zrealizowana ustawą nr 59 z 1997, tzw. ustawą Bassaniniego. Wspomnianym aktem prawnym ustawodawca zdecydował o przeniesieniu kolejnych kompetencji i funkcji administracyjnych na rzecz regionów oraz gmin i prowincji. Tryb przekazania kompetencji zależał od tego, czy dotyczył on materii przewidzianych przez art. 117 Konstytucji w ówczesnym brzmieniu, tj. materii ze sfery ustawodawstwa wyłącznego regionów i w których, zgodnie z zapisem art. 118, regiony wykonywać miały funkcje administracyjne. Zastrzeżono bowiem, że jeśli przekazanie kompetencji i funkcji administracyjnych dotyczyło materii wymienionych w art. 117, to regiony podejmą dalsze kroki w celu redystrybucji zadań na rzecz gmin i prowincji; w przypadku materii nieobjętych zapisem art. 117 funkcje i kompetencje zostały bezpośrednio rozdysponowane przez państwo na regiony i mniejsze jednostki terytorialne (gminy i prowincje).

Doktryna włoska nazywała tę reformę „federalizmem administracyjnym przy niezmienionej konstytucji” (*federalismo amministrativo a Costituzione invariata*), którego celem było uczynienie administracji lokalnej, gminnej i prowincjonalnej podstawą całej administracji publicznej<sup>17</sup>. Reforma ta odzwierciedlała również ewolucję polityki Unii Europejskiej, jej twórcy bowiem czerpali inspirację w szczególności z zasady pomocniczości, usankcjonowanej w Traktacie z Maastricht z 1992 r. Próbowano zatem wprowadzić nowy model relacji między administracją publiczną a obywatelem, który był możliwie równy, nie autorytarny czy czysto hierarchiczny. Zasada subsydiarności, rozumiana w sen-

---

<sup>16</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (G.U., 29 agosto 1977, n. 234).

<sup>17</sup> Ustawa ta odbierała kompetencję generalną regionów w sprawach administracyjnych oraz przełamywała ustanowiony w Konstytucji z 1947 t. tzw. paralelizm legislacyjny i administracyjny (art. 118 stanowił pierwotnie, że regiony wykonują funkcje administracyjne w dziedzinach wymienionych w art. 117 Konst., czyli w materiach ustawodawstwa wyłącznego regionów).

sie wertykalnym i horyzontalnym, miała na celu przybliżenie administracji do obywateli.

Jednakże, jak podnosi S. Gambino<sup>18</sup>, pomimo wprowadzenia powyższych zmian aż do czasu uchwalenia ustawy nr 267 z 18 sierpnia 2000 r.<sup>19</sup>, organizacja gmin i prowincji pozostała zasadniczo analogiczna do rozwiązań odziedziczonych po reżimie albertyńskim i faszystowskim, z wyjątkiem koniecznych dostosowań wynikających z demokratycznych zasad zapisanych w samej Konstytucji z 1947 r. Ukonstytuowanie się 15 regionów o prawach zwyczajnych na początku lat 70. było – jak się okazało zaprzepaszczoną – szansą na urzeczywistnienie zapisu konstytucyjnego o szerokiej autonomii terytorialnej, przewidzianej w tytule V Konstytucji<sup>20</sup>. Ustrojodawcy chodziło bowiem o zapewnienie organizacji terytorialnej państwa opartej na pluralistycznym systemie samorządów terytorialnych, postrzeganej jako logiczny rozwój i dodatkowa gwarancja demokratyzacji ustroju, przyznana na szczeblu lokalnym. Jednakże wdrożenie, urzeczywistnienie modelu autonomii wyszczególnionych w Konstytucji zostało najpierw przesunięte w czasie, a kiedy wreszcie przystąpiono do jego realizacji w latach '70, odnotowało ono interpretację zawężającą, zgodnie z panującymi wówczas zasadami centralizacji administracji, niż w zgodzie z pluralizmem instytucjonalnym, przyjętym w art. 5 jak i w całym tytule V Konstytucji<sup>21</sup>.

Przyjęta wkrótce ustawa nr 267/2000 w art. 19 ust. 1 przyznała kompetencje administracyjne prowincji w następujących dziedzinach:

- a) ochrona gleby, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego i zapobiegania klęskom;
- b) ochrona i poprawa jakości zasobów wody i energii;
- c) promocja dziedzictwa kulturowego;
- d) drogi i transport;
- e) ochrona flory i fauny parków i rezerwatów przyrody;
- f) łowiectwo i rybactwo śródlądowe;
- g) organizacja gospodarki odpadami na szczeblu prowincji; pomiary, regulacja i kontrola odprowadzania ścieków oraz emisji zanieczyszczeń powietrza i emisji hałasu;
- h) usługi w zakresie ochrony zdrowia, higieny i profilaktyki, przekazanych przez ustawodawstwo krajowe i regionalne;

---

<sup>18</sup> S. GAMBINO, op. cit., s. 471

<sup>19</sup> Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" ("T.U.E.L."), G. U. n. 227 del 28.09.2000.

<sup>20</sup> S. GAMBINO, op. cit., s. 471.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 471–472.

- i) zadania związane z kształceniem na poziomie szkół średnich, z kształceniem artystycznym i zawodowym, w tym budownictwo szkolne, przekazane przez ustawodawstwo krajowe i regionalne;
- j) gromadzenie i przetwarzanie danych, pomoc techniczna i administracyjna świadczona lokalnym jednostkom publicznym.

Lata '90 były również czasem przygotowania zmian w Tytule V Konstytucji. Autorzy ustaw konstytucyjnych nr 1/1999<sup>22</sup> i nr 3/2001<sup>23</sup> bardzo wyraźnie wykroczyli poza ramy zapisów konstytucyjnych w pierwotnym brzmieniu Konstytucji z 1947 r., znacząco wzmacniając zarówno autonomię regionalną, jak i lokalną, co skłoniło doktrynę włoską do określenia „nowej” formy państwa jako „państwa regionalnego o tendencji komunalnej” (*Stato regionale a tendenza municipale*) lub jako „republiki autonomii terytorialnych” (*Repubblica delle autonomie*)<sup>24</sup>, która stanowiła wyraz konkretnej decyzji ustrojodawcy, który wybrał policentryzm instytucji polityczno-terytorialnych, akcentujący rolę i uprawnienia różnych poziomów autonomii terytorialnych. Takie rozwiązanie może być uważane za rodzaj „włoskiej drogi do federalizmu” (*via italiana al federalismo*), który oczywiście różni się od klasycznego modelu państwa federalnego<sup>25</sup>. Po rewizji Konstytucji jednostkami autonomicznymi są gminy, prowincje, miasta metropolitalne i regiony, choć tylko „gmina zdaje się posiadać najbardziej naturalny, samorządny i pierwotny w stosunku do państwa charakter”<sup>26</sup>.

Zdaniem T. Groppi, zrównanie pozycji ustrojowej gmin i prowincji zostało, zasadniczo, utrzymane także przez reformę konstytucyjną z 2001 r. Wskazywałoby na to nie tylko pozostawienie takiej samej nazwy tytułu V („Regiony, prowincje, gminy”), ale przede wszystkim nowe sformułowanie art. 114, który po rewizji Konstytucji stanowi, że „Republikę tworzą gminy, prowincje, miasta metropolitalne, regiony i Państwo. Gminy, prowincje, miasta metropolitalne i regiony są jednostkami autonomicznymi, mającymi własne statuty, uprawnienia

---

<sup>22</sup> Legge costituzionale del 22 novembre 1999, n. 1. Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni (G.U. n. 299 del 22-12-1999).

<sup>23</sup> Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3. Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (G.U. n. 248 del 24-10-2001).

<sup>24</sup> A. SCERBO, op. cit., s. 515.

<sup>25</sup> G.C. DE MARTIN, *L'attuazione del Titolo V: assetto delle autonomie e controlli*, 2006, s. 1, dostęp on-line: <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/Attuazione1.pdf>. (10.12.2012)

<sup>26</sup> E. BOJEK, *Doktrynalne determinacje włoskich koncepcji podziału terytorialnego państwa*, Wrocławskie Studia Erazmiankie. „Zeszyt Naukowy Studentów, Doktorantów i Pracowników Uniwersytetu Wrocławskiego” 1/2007, s. 140, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/doccontent?id=21961> (14.07.2014).

i funkcje, określone w Konstytucji”, a ponadto brzmienie art. 117 ust. 2 lit. p Konstytucji, zgodnie z którym to Państwu przysługuje wyłączna kompetencja ustawodawcza w dziedzinie prawa wyborczego, organów rządowych i głównych zadań gmin i prowincji. Potwierdzenie wspomnianego zrównania można odnaleźć również w art. 119 w sprawie samodzielności finansowej<sup>27</sup>. Jednakże pomimo powyższych uwag T. Groppi dostrzega w nowo ukształtowanych ramach konstytucyjnych element zerwania z dotychczasową równą pozycją ustrojową gmin i prowincji: zdaniem uczonej, to właśnie ten element powinien być punktem wyjścia dla refleksji w sprawie reorganizacji władz lokalnych: chodzi o zasadę subsydiarności, zapisaną w zmienionym art. 118 ust. 1 Konstytucji. Sformułowanie zasady, zgodnie z którą wykonanie funkcji administracyjnych należy w pierwszej kolejności do gmin, oznacza, że po raz pierwszy ustrojodawca, mimo przyznania formalnie równej pozycji instytucjonalnej obu jednostkom terytorialnym, przesądził o częściowym rozróżnieniu ich ról; co faktycznie nastąpiło już wcześniej na poziomie ustawy zwykłej (omawiana już ustawa Bassaniniego z 1997 r.), zgodnie z którą gmina jest jedyną jednostką terytorialną, która ma kompetencję generalną w sprawach administracyjnych, podczas gdy prowincja ma funkcje enumeratywnie wymienione<sup>28</sup>.

#### 4. ROZWÓJ DEBATY NA TEMAT ROZWIĄZANIA PROWINCJI

Utworzeniu prowincji na terenie Włoch od początku towarzyszyła wyraźna niechęć części klasy politycznej<sup>29</sup>. O konieczności utrzymania albo zniesienia prowincji debatowano także na łonie Zgromadzenia Ustawodawczego, by ponownie powrócić do tej kwestii w chwili ustanowienia regionów o statucie zwyczajnym w latach ‘70. W 2001 r. reformą tytułu V części II Konstytucji postanowiono o pozostawieniu autonomii prowincji, przyznając jej instytucjonalną (choć nie całkowitą) równość z innymi jednostkami autonomicznymi, wymienionymi w zmienionym art. 114 Konstytucji.

---

<sup>27</sup> T. GROPPi, *Soppressione delle Province e nuovo Titolo V (Audizione davanti alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera Dei Deputati, 30 luglio 2009)*, federalismi.it, nr 15/2009, s. 4.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>29</sup> Jak podaje T. GROPPi (za L. Vandellim, *Poteri locali*, Il mulino, Bologna, 1990, s. 289) Camilo Cavour, pierwszy premier Włoch, uważał prowincje za „katastrofę geograficzną”, a w 1902 r. sycylijski deputowany Libertini wniósł o umieszczenie w porządku obrad sprawę zniesienia prowincji.

Sam tytuł V Konstytucji odesłał do ustaw zwykłych zadanie przebudowy zakresu i funkcji jednostek terytorialnych, w celu zwiększenia efektywności ogólnej organizacji działań administracji lokalnej i uproszczenia zarządzania usługami publicznymi. Zmieniony reformą art. 118 Konstytucji jest tylko normą dla ustawodawcy, sam bowiem nie dokonuje bezpośredniej alokacji zadań na poszczególne jednostki samorządu, przesądzając tylko o sposobie ich przyznawania. Co więcej, reforma konstytucyjna z 2001 r., przyjęta w pośpiechu pod koniec XIII kadencji parlamentu przez centrolewicową większość, niestety jeszcze bardziej skomplikowała relacje między państwem a autonomiami terytorialnymi<sup>30</sup>. Pozostała ona również w znacznej części „na papierze”, m.in. dlatego, że miała ją wprowadzić w życie nowa opcja polityczna – niechętna reformie centroprawica, która objęła większość w XIV kadencji parlamentu i która wkrótce podjęła się próby dokonania kolejnej reformy. Przygotowany przez nią projekt ustawy konstytucyjnej został obrazowo nazwany „reformą reformy” (*rimforma della riforma*), ale nie został on zaakceptowany przez elektorat wyborczy, który odrzucił ją w referendum w 2006 r.

Wkrótce potem na nowo rozgorzała debata w sprawie zasadności istnienia prowincji. Zaczęły padać pytania, czy nie są one niepotrzebnym obciążaniem finansów publicznych, czy nie powinny zostać zniesione lub przynajmniej znacząco ograniczone w swej liczbie. Lub odwrotnie, czy oszczędności, które wynikną z takich interwencji nie będą znikome i na tyle duże, aby zrekompensować utratę jednostki, której Konstytucja i ustawy państwowe przyznają podstawowe zadania w systemie samorządu terytorialnego. To tylko niektóre z wątków, które w ciągu ostatnich kilku lat pojawiły się we wspomnianej debacie, a część z nich, *notabene*, pojawiła się również w projektach legislacyjnych zgłaszanych w trakcie XVI kadencji włoskiego parlamentu, o których będzie mowa poniżej.

Jak zauważa T. Groppi, lista zarzutów wobec prowincji była dość długa. Jej przeciwnicy podnosili, że jest to sztuczny twór, któremu brakuje historycznych korzeni i wyraźniej tożsamości. Zwracali oni też uwagę na nieadekwatność okręgów prowincjonalnych, ustanowionych – na wzór francuskich departamentów – w przeważającej większości w drugiej połowie XIX w., jak również na brak powiązania z dzisiejszymi rzeczywistymi realiami społeczno-gospodarczymi; na wydłużone procesy decyzyjne; na znikome znaczenie funkcji sprawowanych przez prowincje; na „zamieszanie terminologiczne” wokół pojęcia „prowincji” jako organu administracji zdecentralizowanej i jako lokalnego samorządu; na jej niejednoznaczne stosunek do regionu. Nieraz wskazywano również na ni-

---

<sup>30</sup> G. MAZZOLA, *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, s. 10, dostęp on-line: [www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/06/Mazzola\\_Regioni\\_riforme-Cost\\_crisi\\_federalismo.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/06/Mazzola_Regioni_riforme-Cost_crisi_federalismo.pdf) (14.07.2014).

ski udział mieszkańców w wyborach prowincjonalnych oraz, chyba najczęściej, na zbyt wysokie wydatki generowane przez prowincje. Zwolennicy utrzymania prowincji pozostawali zgodni natomiast, że potrzebny jest organ pośredni, usytuowany między poziomem regionu i gminy, zwłaszcza że prawie połowa włoskich gmin to twory małe, nadmiernie rozdrobnione, co utrudnia prawidłowe dostarczanie i zarządzanie usługami publicznymi (liczba gmin we Włoszech przekracza 8 tysięcy, a prawie połowa z nich liczący sobie nie więcej niż 5 tys. mieszkańców). Ponadto podają oni, że w długoletniej perspektywie ciągłego funkcjonowania prowincji nastąpiło zatarcie ich początkowo sztucznego charakteru, a także rola oraz funkcje sprawowane przez prowincje ulegają systematycznemu zwiększeniu, głównie za sprawą działań ustawodawcy państwowego, co można zaobserwować począwszy od wspomnianej już ustawy nr 142 z 1990 r.<sup>31</sup>

Debata na temat prowincji przewijała się także w kampanii wyborczej w 2008, podczas której niemalże wszystkie partie w spontanicznych deklaracjach obiecywały wyborcom, że po wygranych wyborach doprowadzą do zniesienia prowincji (z wyjątkiem Ligi Północnej, która twierdziła, że jako partia rządząca nigdy nie na to pozwoli). Głównym argumentem przytaczanym na niekorzyść prowincji była ich „słabość” i „niepotrzebność”, gdyż funkcje pełnione przez prowincje mogłyby być z powodzeniem wykonywane przez inne autonomie terytorialne. Incydentalne deklaracje czołowych polityków na temat potrzeby zniesienia prowincji były często cytowane (jak, m.in., wyrwane z kontekstu zdanie Silvio Berlusconi, który w 2008 r. miał zadeklarować «Nie mówię o prowincjach, ponieważ trzeba je znieść»; a także Gianfranco Finiego czy Ignazio La Russy.) Wypowiedzi te chętnie były przytaczane przez włoską prasę, która oskarżała centroprawicową większość, która wygrała wybory parlamentarne w 2008 r., o to, że usilnie powstrzymuje się od stawienia czoła kwestii, co do której zgodziła się prawie cała lewa strona sceny politycznej<sup>32</sup>.

Jednakże, jak słusznie podnosi M. Malo, w 2008 r. programy wyborcze dwóch największych ugrupowań, tj. centroprawicowego *Popolo della Libertà* oraz centrolewicowego *Partito Democratico*, w istocie nie przewidywały zniesienia ogółu prowincji, ale tylko tych, na obszarze których miałyby zostać ustanowione miasta metropolitalne<sup>33</sup>. Wkrótce po ukonstytuowaniu się parlamentu XVI kadencji (jej początek przypadł na 29 kwietnia 2008) do obu jego izb wpłynęło

<sup>31</sup> T. GROPPi, op. cit., s. 1 i nast.

<sup>32</sup> S. RIZZO, *Province, le promesse del 2008 e la vittoria del partito anti abolizione* w *Corriere della Sera.it*, dostęp on-line: [www.corriere.it/politica/12\\_dicembre\\_10/province-promesse-vittoria-anti-abolizione\\_a6b843e0-42e7-11e2-af33-9cafd633849d.shtml](http://www.corriere.it/politica/12_dicembre_10/province-promesse-vittoria-anti-abolizione_a6b843e0-42e7-11e2-af33-9cafd633849d.shtml) (10.12.2012).

<sup>33</sup> M. MALO, *Il destino delle Province*, [w:] F. Agostini (red.), *Le Amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Mediolan 2011, s. 281.

łącznie kilkanaście projektów zmiany tytułu V Konstytucji, a większość z nich zmierzała do wykreślenia zapisów o prowincji, choć niektóre, przeciwnie, postulowały jej utrzymanie<sup>34</sup>. Wobec tak różnorodnych stanowisk postanowiono jednak powstrzymać się od rozwiązań radykalnych i rozpatrywania wniosków mających na celu rozwiązanie prowincji, co nastąpiło 13 października 2009 r., kiedy Izba Deputowanych zdecydowała o odłożeniu dyskusji nad wniesionymi pod obrady projektami zmieniającymi Konstytucję aż do czasu przedstawienia Izbom do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy (zwykłej) reformującej ustrój autonomii terytorialnych<sup>35</sup> (projekt ten został przedstawiony Izbie Deputowanych 13 stycznia 2010 r. i przyjęty przez nią 30 czerwca, po czym przekazany do Senatu – gdzie pozostał nierozpatrzony)<sup>36</sup>. Art. 3 projektu ustawy konkretyzował tzw. podstawowe kompetencje (*funzioni fondamentali*) prowincji (o których mowa w art. 117, ust. 2, lit. p) Konstytucji), choć funkcje te zostały również zdefiniowane w art. 21 ustawy nr 42/2009 mającej wprowadzić „federalizm fiskalny”<sup>37</sup>, istniało zatem ryzyko istnienia dwóch oddzielnych regulacji tej samej materii<sup>38</sup>. Cała regulacja jednak, na nowo definiując funkcje prowincji w zgodzie z obowiązującymi zasadami konstytucyjnymi, dążyła niewątpliwie do wzmocnienia ich roli<sup>39</sup>.

## 5. LEGISLACYJNE PROJEKTY ZMIAN GABINETU MARIO MONTIEGO

Wraz z objęciem urzędu Prezesa Rady Ministrów przez Mario Montiego wiele się zmieniło we włoskiej polityce. Międzynarodowy kryzys gospodarczy,

---

<sup>34</sup> Wyszczególnienie i analiza tych projektów, patrz: M. Malo, *Il destino delle Province*, [w:] F. Agostini (red.), *Le Amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Mediolan 2011, s. 274 i nast.

<sup>35</sup> Disegno di legge N. 2259, Carta delle autonomie. Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati.

<sup>36</sup> M. MALO, op. cit., s. 276.

<sup>37</sup> Legge del 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” (G.U. n. 103 del 6.05.2009). Na temat ustawy zob. A. GACA, Z. WITKOWSKI, op. cit., 279.

<sup>38</sup> Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 11/030/CR6b/C2. “Cosservazioni ed emendamenti al disegno di legge a.s. 2259 «Schema di disegno di legge recante individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative. Carta delle autonomie locali riordino di enti e organismi decentrati»”, s. 1.

<sup>39</sup> M. MALO, op. cit., s. 276.



który rozpoczął się już w 2008, a objawił się z całą siłą latem 2011 r., dramatycznie pogorszył dotychczasowy „stan cierpienia” kraju. Jak zauważył I. Morawski, być może „[...] nawet Wielka Brytania przechodząca w latach 70. kryzys gospodarczy, społeczny i polityczny nie doświadczyła tak silnego spadku standardu życia. Włoski PKB *per capita* obniżył się w ostatnich latach o ponad 10 procent, bezrobocie wzrosło do ponad 13 procent, dług publiczny osiągnął poziom 130 procent PKB (najwyższy po Grecji), a Włosi dość powszechnie tracą nadzieję, że klasa polityczna jest w stanie dokonać jakichkolwiek zmian. Patrząc na wszystkie kraje peryferyjne Europy, Włosi dokonali prawdopodobnie w ostatnich latach najmniej reform strukturalnych.”

Korzenie obecnego kryzysu gospodarczego w Italii, drastycznego obniżenia PKB i galopującego długu publicznego sięgają kilkanaście lat wstecz. „Wszystko pomyliliśmy”, wyznał niedawno i zupełnie szczerze Giuliano Amato, były dwukrotny premier Włoch, minister w kilku rządach włoskiej lewicy. W wywiadzie dla znanego we Włoszech amerykańskiego ekonomisty, Alana Friedmana, przyznał się do fatalnych błędów polityki gospodarczej rządów chadeków i socjalistów końca lat 80. i początku 90. oraz do wykorzystywania długu publicznego do walki o władzę w państwie: im bardziej rosło zadłużenie publiczne, tym na więcej oddanych głosów mogły liczyć chadecja i partia socjalistyczna kosztem partii komunistycznej. To właśnie w tamtym okresie dług publiczny wzrósł z 60 do ponad 100 procent PKB. Zdaniem G. Amato z tych samych powodów, tj. walki o głosy, żaden ówczesny rząd nie podjął się przeprowadzenia reform strukturalnych.

Sytuacji tej postanowił stawić czoła Prezydent Republiki Włoskiej, Giorgio Napolitano, który posadził polityków na ławce rezerwowych i jesienią 2011 powołał rząd techniczny pod przewodnictwem profesora ekonomii Mario Montiego. Priorytetem nowego premiera stało się rozwiązanie trudnej sytuacji finansowej państwa przez przeprowadzenie reform gospodarczych, aby Włochy mogły odzyskać wiarygodność na arenie międzynarodowej i aby nie podzieliły losu pogrążonej w kryzysie Grecji.

Wśród zaproponowanych przez Mario Montiego reform ograniczających wydatki publiczne znalazła się również ta, która miała na celu zniesienie prowincji. Już pierwszą inicjatywą w tym zakresie było wydanie dekretu z mocą ustaw (*decreto-legge*)<sup>40</sup> nr 201 z 6 grudnia 2011 r., znanego również jako „Salva Italia” (co można w wolnym tłumaczeniu rozumieć jako „ratuj Włochy”). Dekret

---

<sup>40</sup> Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (11G0247), przekształcony ze zmianami w ustawę nr 214 (legge 22 dicembre 2011, n. 214).

„Salva Italia” dyktował dyspozycje w zakresie obniżenia kosztów funkcjonowania administracji rządowej, Narodowej Rady Gospodarki i Pracy (CNEL), niezależnych organów regulacyjnych oraz prowincji. W sprawie tych ostatnich dekret przewidywał odpolitycznienie organów prowincji, które nie miały już być wybierane w głosowaniu powszechnym, oraz pozbawienie ich zasadniczo większości sprawowanych funkcji, co miało stanowić zapowiedź ich późniejszego całkowitego zniknięcia. To bardziej radykalne rozwiązanie wymagało jednak podjęcia dalszych kroków, takich jak m.in. wydanie odpowiedniej ustawy (ze względów proceduralnych musiałaby ona zostać wydana do końca 2012 r.) w celu ustalenia zasad, według których przeprowadzono by rozwiązanie urzędujących rad regionalnych.

Dyspozycje art. 23 dekretu „Salva Italia”, począwszy od ust. 14, pozbawiały prowincje ich kompetencji i dokonywały zmian w ich systemie wyborczym. Ustęp 17 przewidywał, że prezydent prowincji byłby wybierany nie jak dotychczas w wyborach bezpośrednich przez lokalne społeczności, ale przez członków rady prowincjonalnej spośród siebie. Z kolei skład samej rady prowincji miałby się od tej pory ograniczyć do maksymalnie dziesięciu członków wybieranych przez rady gminne wchodzące w skład danej prowincji. Tryb tych wyborów miała określić odpowiednia ustawa zwykła wydana nie później niż 30 kwietnia 2012 r. (ust. 16). Ustęp 18 stanowił, że państwo i regiony na mocy, odpowiednio, ustawy państwowej i regionalnej przekazałyby gminom (lub regionom, opierając się na zasadach subsydiarności, dyferencjacji i proporcjonalności w sytuacji, gdy byłoby to konieczne dla zapewnienia jednolitego wykonywania) te funkcje, które dotychczas wykonywały prowincje. W razie bezczynności władz regionalnych, czyli nieprzekazania gminom zadań prowincji w terminie do 30 grudnia 2012 r., działania takie podjęłoby państwo w drodze ustawy (za pomocą kompetencji zastępczych, tzw. *poteri sostitutivi*, określonych w art. 8 ustawy nr 131/2003).<sup>41</sup> W celu wykonywania przeniesionych funkcji w analogiczny sposób miałyby być przekazane zasoby personalne i finansowe prowincji (art. 23 ust. 19). W ten sposób faktycznie zostałby zniesiony sam urząd prowincji i jej zarząd (*giunta*). Po upływie wyżej wskazanych terminów prowincjom miałyby pozostać bliżej nieokreślone funkcje polegające na wyznaczaniu kierunku i na koordynacji działań gminy w sprawach i w granicach wskazanych przez ustawy państwowe i regionalne (ust. 14).

---

<sup>41</sup> P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in costituzione*, s. 2, dostęp on-line: [www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0297\\_veronesi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0297_veronesi.pdf) (14.07.2014).

Jak obrazowo stwierdził P. Veronesi, gdyby dekret „Salva Italia” wszedł w życie, to „z dzisiejszych prowincji nie pozostałoby nic więcej niż jej zewnętrzne mury, bowiem ich wnętrze zostałyby zmiecione w proch w wyniku eksplozji legislacyjnej bomby”<sup>42</sup>. Nowa regulacja stanowiłaby całkowite zaprzeczenie całości przepisów dotychczas normujących organizację autonomii lokalnych, powodując zmianę „fizjonomii” organów prowincji, jej natury, funkcji, pozycji w stosunku do pozostałych jednostek terytorialnych ujętych w Konstytucji<sup>43</sup>. W dotychczasowej liczącej ponad półtora wieku historii prowincji, poza krótkim doświadczeniem okresu faszystów, żaden akt prawny nie zakwestionował tego, że prowincje, podobnie jak regiony i gminy, powinny być jednostką lokalnego samorządu terytorialnego działającą poprzez organy, których legitymacja pochodzi bezpośrednio z wyborów powszechnych, jednostkami bezpośrednio odzwierciedlającymi wolę społeczności lokalnych, a zatem ich system rządów (*il sistema di governo*) powinien opierać się na bezpośrednim wyborze nie tylko rady, ale też prezydenta prowincji przez ogół mieszkańców danej wspólnoty terytorialnej. Ta prawidłowość miała zostać zakwestionowana przez dekret „Salva Italia”, który jako pierwszy zmierzał do uczynienia prowincji jednostkami terytorialnymi „drugiego stopnia” (*ente di secondo grado*), a sam prezydent prowincji stałby się organem „trzeciego stopnia” (*organo di terzo grado*), gdyż wybierany byłby przez radę, która stałaby się organem drugiego stopnia, co stanowiłoby dalsze zubożenie przestrzeni demokratycznej<sup>44</sup>.

Wątpliwości wzbudził też zaproponowany w dekreście „Salva Italia” sposób alokacji funkcji administracyjnych – sposób ten także wydawał się sprzeczny z Konstytucją, która mocą art. 118 ust. 2, zmienionego reformą konstytucyjną z 2001 r., stanowi, że prowincje wykonują funkcje administracyjne: a) własne (*funzioni proprie*); b) powierzone przez ustawę państwową lub regionalną (*funzioni conferite*), stosownie do odpowiednich kompetencji; c) powierzone w celu zapewnienia ich jednolitego wykonania na podstawie zasad subsydiarności, dyferencjacji i proporcjonalności. Ponadto w art. 117, ust. 2, lit. p) Konstytucja wspomina też o podstawowych kompetencjach prowincji (*funzioni fondamentali*), które mogą być uregulowane wyłącznie ustawą państwową<sup>45</sup>.

Jednak latem 2012 r. gabinet M. Montiego, prawdopodobnie pod wpływem zgłaszanych ze wszech stron wątpliwości co do konstytucyjności dekretu „Salva Italia”, ponownie rozważył sprawę reformy prowincji i zmienił kierunek refor-

---

<sup>42</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 4.

my: zamiast całkowitego zniesienia prowincji, zaproponował zredukowanie ich liczby. Prowincje zatem miały przetrwać, choć nadal podtrzymany został pomysł, by organy prowincji nie były wybierane w wyborach powszechnych. Rząd przyjął kolejny *decreto-legge* nr 95 z 6 lipca 2012<sup>46</sup>, w którym w art. 17 przewidziana została reorganizacja prowincji i ich funkcji i który w sześciu ustępach reorganizał prowincje regionów o statucie zwyczajnym, postanawiając, które z nich będą przedmiotem reorganizacji na podstawie minimalnych wymagań, ustalonych później przez rząd na: 1) 2.500 km<sup>2</sup> powierzchni i 2) co najmniej 350.000 mieszkańców.

31 października 2012 r. rząd przyjął kolejny *decreto-legge*<sup>47</sup> w sprawie prowincji: akt ten postanawiał o zmniejszeniu liczby prowincji włoskich z 86 (regulacja miała dotyczyć tylko regionów o prawach zwyczajnych) do 51. Dekret ten nie został przekształcony w ustawę, bowiem doszło do przedwczesnego rozwiązania parlamentu<sup>48</sup>. Zatem projekt zmniejszenia liczby prowincji także nie doszedł do skutku. Przywołane projekty wyraźnie pokazały, że na tym etapie twórcom reformy wyraźnie brakowało jednej, wyraźnej idei przewodniej.

Trzeba jednak podkreślić, że przez cały okres próby wprowadzenia reformy Mario Montiego autonomie terytorialne nie czekały z założonymi rękami i same postanowiły interweniować, składając na początku 2012 skargi do Sądu Konstytucyjnego: zapisy art. 23 dekretu „*Salva Italia*” oraz art. 17 i 18 dekretu nr 95 zostały zaskarżone przez dziewięć regionów, wśród których znalazły się zarówno regiony o statusie zwyczajnym, jak i specjalnym. Sąd Konstytucyjny, wydając rok później rozstrzygnięcie (3 lipca 2013 r.)<sup>49</sup> wypowiedział się w sprawie procedury wdrażającej reformę, orzekł mianowicie o niedopuszczalności zniesienia prowincji za pomocą aktu prawnego, jakim jest *decreto-legge*. Sąd uznał, że naruszony został art. 77 Konstytucji, w związku z art. 117 ust. 2, lit. p) i art. 133 ust. 1 Konstytucji, ponieważ niedopuszczalne jest regulowanie jakiegokolwiek materii konstytucyjnej w drodze *decreto-legge*: akt ten jest przeznaczony do regulowania „situacji nadzwyczajnej konieczności i pilności”, jest więc instrumentem normatywnym niepozwalającym na realizację reform organizacyjnych, w tym reformy prowincji. Tym samym Sąd Konstytucyjny w lipcu

---

<sup>46</sup> Decreto-legge del 6 luglio 2012, n. 95, przekształcony w ustawę nr 135 z 7 sierpnia 2012, określany popularnie jako tzw. pierwszy dekret w sprawie „przeglądu wydatków” (*revisione della spesa pubblica* lub *spending review*).

<sup>47</sup> Decreto-legge: Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane del 31.10.2012 (G.U. n. 259 del 06/11/2012).

<sup>48</sup> Podaję za: [www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-10-31/addio-province-regioni-ordinarie-063654.shtml?uuid=AbG8CbyG](http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-10-31/addio-province-regioni-ordinarie-063654.shtml?uuid=AbG8CbyG) (konsultacja z 7 lutego 2014).

<sup>49</sup> Sentenza 220/2013.

2013 r. pogrzał projekt zniesienia prowincji, przewidziany w art. 23 dekretu „Salva-Italia”; za niekonstytucyjne uznane zostały ustępy od 14 do 20 art. 23, które przekształciłyby prowincję w jednostkę „drugiego stopnia”, tj. pozbawioną własnej reprezentacji wybieranej bezpośrednio przez obywateli; a także art. 17–18 dekretu nr 95, które dyktowały procedurę reorganizacji prowincji: dla przypomnienia, chodziło o usunięcie tych prowincji, które liczyły mniej niż 350 tys. mieszkańców i miały powierzchnię mniejszą niż 2500 km<sup>2</sup> oraz tych prowincji, na których terytorium miały powstać miasta metropolitalne. Należy jednak pamiętać, że ten ostatni etap reformy i reorganizacji prowincji nigdy jednak nie wystartował – zbyt dużo jeszcze pozostało kwestii do ustalenia<sup>50</sup>. W grudniu 2012 r. Mario Monti podał się do dymisji, w związku z czym Giorgio Napolitano rozwiązał Izby i ogłosił wybory polityczne. Rząd Montiego zdążył jednak przyjąć dekret, który i tak skomplikował codzienność administracji samorządowej, poprzez ustanowienie komisarza nadzwyczajnego w prowincjach, w których w 2012 r. kończyła się kadencja organów prowincjonalnych, o czym jeszcze będzie mowa.

Przyjęte przez rząd Mario Montiego wyżej wymienione dekrety (tzw. *decreti del Governo Monti*) odbierały prowincjom kompetencje, co miało być zapowiedzią ich późniejszego zniesienia. Mario Monti próbował zatem najpierw dokonać zniesienia prowincji w sposób pośredni: przez odebranie im ich funkcji oraz poprzez radykalne odpolitycznienie prowincji; potem postanowiono o zmniejszeniu liczby prowincji, pozostawiając tylko te większe. Sąd Konstytucyjny zatrzymał obie próby, wskazując właściwy sposób reformy, która powinna odbyć się na łonie parlamentu, a nie rządu. Wypracowany przez rząd Montiego poszukujący oszczędności dorobek legislacyjny nazwany został przez G. C. De Martina ustawodawstwem kryzysowym (*legislazione della crisi*), które na pewien czas całkowicie „zawiesiło” część postanowień tytułu V Konstytucji. Mario Monti, wezwany w celu „ratowania Italii”, okrzyknięty „super Mariem” już w chwili obejmowania w 2000 r. urzędu europejskiego komisarza ds. konkurencji, przez ponad rok i kilka miesięcy przygotowywał i zatwierdził kilka rozporządzeń o technicznym charakterze, które w założeniu miały być kamieniem węgielnym dla Włoch na następne lata. Krytyka przyszła najpierw ze społeczeństwa, zduszonego ogromem obciążeń fiskalnych i odczuwalnego pogorszenia stopy życiowej, a zaraz potem, zupełnie nieoczekiwanie, dorobek gabinetu Mario Montiego spotkał się z całkowitą dezaprobatą polityków, którzy, powróciwszy do władzy po krótkim epizodzie rządów specjalistów, zaczęli rozmontowywać

---

<sup>50</sup> [www.rai.it/dl/tg3/articoli/ContentItem-178bec53-fb54-4e58-ae1e-7b7157f181b3.html?refresh\\_ce#sthash.CEc0MzoO.dpuf](http://www.rai.it/dl/tg3/articoli/ContentItem-178bec53-fb54-4e58-ae1e-7b7157f181b3.html?refresh_ce#sthash.CEc0MzoO.dpuf). (14.07.2014).

kawałek po kawałku spuściznę swoich poprzedników. Z „pomocą” przyszedł im też Sąd Konstytucyjny, który orzekł o niekonstytucyjności reformy emerytalnej zaproponowanej przez Montiego oraz o niekonstytucyjności wspomnianej reformy administracyjnej samorządu terytorialnego. Obie były wcześniej uważane za emblematy rządu Montiego.

## 6. USTAWA NR 59/14 – *LEGGE DELRIO*

Następujący po Mario Montim nowy przewodniczący Rady Ministrów, Enrico Letta, już w swoim przemówieniu programowym (*discorso programmatico*) wygłoszonym 29 kwietnia 2013 r. na forum Izby Deputowanych ogłosił zamiar kontynuowania reformy administracyjnej zmierzającej do zniesienia prowincji. W trzypunktowym programie<sup>51</sup> ówczesny premier zapowiedział reformę autonomii lokalnych, która jego zdaniem powinna polegać na przeprowadzeniu reorganizacji poszczególnych szczebli administracji i zniesieniu prowincji, w celu uproszczenia administracji oraz ograniczenia kosztów funkcjonowania państwa.

Enrico Letta zapowiedział przygotowanie projektu ustawy konstytucyjnej; został on przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2013 r. Projekt ustawy konstytucyjnej był krótki i zwięzły, licząc sobie zaledwie trzy artykuły<sup>52</sup>. Premier Letta wyraził nadzieję, że parlament przyjmie projekt jego egzekutywy ‘najszybciej jak to możliwe’<sup>53</sup>. W owych trzech artykułach projektu zostały zmodyfikowane artykuły 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133 Konstytucji, z których po prostu wykreślono słowo «prowincja», co prowadziłoby do ich dekonstytucjonalizacji, a zatem pozbawiłoby ochrony konstytucyjnej. W ostatnim artykule zamieszczono została norma przejściowa mówiąca o zniesieniu prowincji (*soppressione*) w ciągu sześciu miesięcy od daty wejścia w życie owej ustawy konstytucyjnej. Ustawie państwowej (zwykłej) powierzono zadanie zdefiniowania całości kryteriów i wymogów ogólnych, na podstawie których państwo i regiony, w ramach odpowiadających im kompetencji, powinny wyodrębnić formy

---

<sup>51</sup> Pełny tekst przemówienia dostępny jest *on-line* na [www.huffingtonpost.it/2013/04/29/il-discorso-integrale-di-letta-alla-camera\\_n\\_3178517.html?1367249678](http://www.huffingtonpost.it/2013/04/29/il-discorso-integrale-di-letta-alla-camera_n_3178517.html?1367249678) (14.07.2014).

<sup>52</sup> Disegno di legge costituzionale: Abolizione delle province. Atto Camera, n. 1543.

Test projektu zmiany konstytucji dostępny jest *on line* na: [www.governo.it/backoffice/allegati/72060-8796.pdf](http://www.governo.it/backoffice/allegati/72060-8796.pdf).

Komentarz do projektu: [www.governo.it/backoffice/allegati/72060-8797.pdf](http://www.governo.it/backoffice/allegati/72060-8797.pdf) (dostęp: 14.07.2014).

<sup>53</sup> Podaję za: [www.ilpost.it/2013/07/05/decreto-governo-letta-province](http://www.ilpost.it/2013/07/05/decreto-governo-letta-province) (dostęp: 13.07.2014).



i sposoby sprawowania funkcji, które dotychczas na podstawie kryteriów określonych w Konstytucji przyznane były prowincjom<sup>54</sup>.

Przyjęcie ustawy zwykłej<sup>55</sup> wyprzedziło jednak planowaną rewizję Konstytucji. Na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 26 lipca 2013<sup>56</sup> włoski rząd przyjął projekt opracowanej przez ministra Graziana Delrio ustawy mającej na celu reorganizację jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonej w „oczekiwaniu” na przyjęcie reformy konstytucyjnej tytułu V. Uchwaleniu ustawy nie przeszkodził nawet fakt, że od 22 lutego 2014 r. władzę w *Palazzo Chigi* sprawował już Matteo Renzi, który zastąpił swego poprzednika, zmuszonego do ustąpienia. Nowy przewodniczący Rady Ministrów w swym exposé z 24 lutego 2014 r. domagał się jak najszybszego zatwierdzenia projektu. Projekt ten został ostatecznie uchwalony przez parlament włoski 3 kwietnia 2014<sup>57</sup>. W ten sposób nastąpiło definitywne przyjęcie rządowej ustawy przekazującej dotychczas wykonywane funkcje przez prowincje na rzecz regionów i gmin (stąd popularna nazwa samej ustawy – „Svuota province”, co oznacza dosłownie „opróżnia prowincje” lub, *nomen omen*, „pozbawia znaczenia”), choć nie oznaczało to jeszcze faktycznego rozwiązania prowincji. Prowincje, „w oczekiwaniu” na uchwalenie projektu ustawy konstytucyjnej wykreślającej je z konstytucji, zostały przekształcone w jednostki administracyjne „drugiego stopnia”, pozbawione własnej reprezentacji politycznej pochodzącej bezpośrednio z wyborów powszechnych, na czele prowincji staną bowiem syndycy-burmistrzowie (*sindaci*) z gmin objętych działaniem prowincji, bez prawa pobierania z tego tytułu uposażenia. Głosowanie powszechne odbywać się będzie tylko w gminach i regionach.

Analizowana ustawa wprowadza istotne zmiany także w odniesieniu do organizacji miast metropolitalnych, związków międzygminnych i łączenia gmin. Stanowi ona, że dziesięć największych miast włoskich (Rzym, Turyn, Mediolan, Neapol, Reggio Calabria, Bari, Florencja, Bolonia, Wenecja, i Genua) stanie się od 1 stycznia 2015 r. miastami metropolitalnymi<sup>58</sup>, funkcjonując w granicach

---

<sup>54</sup> [www.governo.it/backoffice/allegati/72060-8797.pdf](http://www.governo.it/backoffice/allegati/72060-8797.pdf), s. 2, (dostęp: 12.07.2014).

<sup>55</sup> Disegno di legge sulle Città' Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comune, (DDL 1542).

<sup>56</sup> <http://governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=72352> (dostęp: 15.07.2014).

<sup>57</sup> <http://www.camera.it/leg17/126?pd=1542-A> (dostęp: 15.07.2014).

Jak podano na <http://stooq.pl/n/?f=869737>, „Przeciwko ustawie głosowali deputowani ze wszystkich partii będących w opozycji do rządu Matteo Renzi, począwszy od Forza Italia Silvio Berlusconi po populistyczny Ruch Pięciu Gwiazd. Podczas burzliwych obrad poprzedzających głosowanie z ław zajmowanych przez Forza Italia wznoszono okrzyki, że jest to «zamach stanu»”.

<sup>58</sup> Miasta metropolitalne zostały ustanowione już we wspomnianej wyżej ustawie nr 142 z 1990 i potwierdzone w ustawodawstwie późniejszym. Ich konstytucjonalizacja nastąpiła w 2001 r., kiedy reformą konstytucyjną nr 3/2011 zmieniony został zapis art. 114 oraz art. 117 ust. 2 lit.



właściwych dla wcześniejszych prowincji, przejmując ich funkcje oraz środki personalne i finansowe. Władza w nich, zgodnie z art. 1 ust. 7 omawianej ustawy, będzie sprawowana przez nowo utworzone organy: syndyka metropolitalnego (*sindaco metropolitano*), radę metropolitalną (*consiglio metropolitano*) oraz konferencję metropolitalną (*conferenza metropolitana*).

Mamy tu do czynienia z „przejęciowością” regulacji, w oczekiwaniu na przyjęcie zapowiadanej ustawy zmieniającej Konstytucję, która ma pozbawić prowincje ochrony konstytucyjnej, nad którą równolegle od miesięcy pracował rząd Enrico Letty. Również w dniu 20 sierpnia 2013 r. jego gabinet przedstawił Izbie Deputowanych wspomniany już wyżej projekt ustawy konstytucyjnej<sup>59</sup>. W odróżnieniu od ustawy zwykłej „Svuota province”, projekt ustawy konstytucyjnej zmierza do ich definitywnego zniesienia prowincji poprzez wykreślenie ich z Konstytucji. Prace Komisji w Izbie Deputowanych nad projektem rozpoczęły się jednak dopiero 11 września 2014 r.<sup>60</sup> Warto podkreślić, że we Włoszech przyjęcie ustawy konstytucyjnej wymaga specjalnej i skomplikowanej procedury: obie izby Parlamentu muszą zatwierdzić projekt ustawy konstytucyjnej na dwóch następujących po sobie posiedzeniach, w odstępstwie czasowym równym co najmniej trzem miesiącom, przy czym głosowanie musi zapaść bezwzględnej większością głosów. Jeśli w drugim głosowaniu ustawa zbierze głosy przychylne w liczbie – w obu Izbach, prezydent może promulgować ustawę; jeśli mniej niż – Parlament głosuje o poddaniu ustawy pod referendum, a wtedy czas przyjęcia ustawy może wydłużyć się jeszcze bardziej<sup>61</sup>.

Kolejnym ważnym aktem prawnym wpływającym na funkcjonowanie prowincji w tym „przejęciowym” dla nich okresie jest ustawa nr 147 z 27 grudnia 2013 r.<sup>62</sup> Akt ten liczy tylko jeden artykuł, składający się aż z 749 ustępów; w ustępie nr 325 przewidziano, że postanowienia art. 1 ust. 115 ustawy z 24 grudnia 2012 nr 228<sup>63</sup>, w sprawie ustanowienia komisarza w prowincjach (*commissariamento delle amministrazioni provinciali*), będą zastosowane do tych prowincji, w których pomiędzy 1 stycznia a 30 czerwca 2014 r. powin-

---

p. Zdaniem T. Groppi (*Soppressione...*, s. 5), było to największą innowacją wprowadzoną przez rewizję Konstytucji z 2001 r., choć niezbyt szczęśliwie sformułowaną, co wymaga znacznych wysiłków interpretacyjnych, które wyjaśniłyby ich stosunek do gmin i prowincji. Także z powodu takich zawiłości interpretacyjnych miasta metropolitalne do dziś nie zostały faktycznie utworzone.

<sup>59</sup> Disegno di legge costituzionale: Abolizione delle province, atto Camera, nr 1543.

<sup>60</sup> <http://www.camera.it/leg17/126?pdL=1543>. (16.07.2014).

<sup>61</sup> A. GACA, Z. WITKOWSKI, op. cit., s. 137.

<sup>62</sup> Legge di stabilità 2014. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (G.U. 27.12.2013).

<sup>63</sup> Legge di stabilità 2013. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (G.U. 29.12.2012).

ny odbyć się wybory prowincjonalne z powodu upływu kadencji organów prowincjonalnych (albo z powodu przedwczesnego zakończenia kadencji organów – *cessazione anticipata degli organi provinciali*)<sup>64</sup>. Na podstawie zapisu ust. 325 w 2014 r. w kolejnych 52 prowincjach nie odbyły się wybory<sup>65</sup>. Zapis ustanawiający komisarzy prowincji w miejsce ich wybieralnych organów wzbudził wiele wątpliwości doktryny włoskiej, bo wspomniana już ustawa nr 267 z 2000 r. w art. 141 oraz 143–146 enumeratywnie wymieniła powody, dla których może dojść do rozwiązania rady prowincji i powołania komisarza (mogą być to dla przykładu powody takiego kalibru, jak infiltracje mafijne lub poważne niedobory budżetowe, ale żadna z prowincji, które ustawa objęła komisarzem, nie spełniła takowych „warunków”)<sup>66</sup>. Komisarze i urzędujący jeszcze prezydenci prowincji będą pełnili swoje funkcje do 31 grudnia 2014 r.

## 7. PODSUMOWANIE

Z pewnością na tym nie kończy się odyseja z udziałem włoskich prowincji, choć nie wiadomo, czy ostatnim rozdziałem na pewno będzie rewizja tytułu V Konstytucji, z którego mają zniknąć wszystkie zapisy o prowincjach. Jak na razie, mimo uporu trzech kolejno urzędujących premierów: Mario Montiego, Enrica Letty i Matteo Renziego, prowincje przetrwały, a dwóch z wymienianych polityków musiało się pożegnać ze swoim urzędem.

---

<sup>64</sup> Wybory lokalne zaplanowane zostały na 25 maja b.r., ale Włosi, w wyniku uchwalenia przywołanych aktów prawnych, wezmą udział jednak tylko w wyborze władz gminnych.

<sup>65</sup> Tym samym, w 2014 r. komisarz nadzwyczajny (po wygaśnięciu mandatów rad regionalnych) zostanie ustanowiony w kolejnych 52 prowincjach: Alessandria, Arezzo, Ascoli Piceno, Avelino, Bari, Barletta-Andria-Trani, Bergamo, Biella, Bologna, Brescia, Brindisi, Chieti, Cosenza, Cremona, Crotone, Cuneo, Fermo, Ferrara, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Grosseto, Isernia, Latina, Lecce, Lecco, Livorno, Lodi, Matera, Milano, Modena, Monza, Brianza, Napoli, Novara, Padova, Parma, Perugia, Pesaro e Urbino, Pescara, Piacenza, Pisa, Pistoia, Pordenone, Potenza, Prato, Reggio Emilia, Rieti, Rimini, Rovigo, Salerno, Savona, Siena, Sondrio, Taranto, Teramo, Terni, Torino, Venezia, Verbano-Cusio-Ossola, Verona. W 2013 r. komisarz został ustanowiony w 14 prowincjach: Agrigento, Asti, Benevento, Catania, Catanzaro, Enna, Foggia, Massa-Carrara, Messina, Palermo, Roma, Trapani, Varese, Vibo Valentia. W 2012 r. komisarz został ustanowiony w 9 prowincjach: Ancona, Belluno, Cagliari, Caltanissetta, Como, Genova, La Spezia, Ragusa, Vicenza.

<sup>66</sup> Po wydaniu orzeczenia Sądu Konstytucyjnego nr 220/2013 w sprawie niekonstytucyjności reformy administracyjnej gabinetu M. Montiego, zasadniczo najważniejszą regulacją w zakresie funkcjonowania prowincji pozostaje nadal cytowana już ustawa nr 267 z 2000 r.

Od 1 stycznia 2015 r. zaczynają obowiązywać przepisy ustawy nr 56/14 z 7 kwietnia 2014 r., zwanej ustawą Delrio (*legge Delrio*), od nazwiska jej twórcy, czyli byłego ministra do spraw regionalnych i podsekretarza obecnej Rady Ministrów pod przewodnictwem Renzi'ego. Na ich podstawie z początkiem 2015 r. powołane zostaną miasta metropolitalne, które zastąpią prowincje Mediolanu, Turynu, Wenecji, Genui, Bolonii, Florencji, Bari, Neapolu i Rzymu. Mocą ustawy zmieniony został dotychczasowy sposób formowania składu rady prowincji i powoływania prezydenta prowincji. Już między 28 września a 12 października 2014 r. odbyły się wybory prowincjonalne według nowych zasad. Po raz pierwszy do urn nie poszli obywatele, którzy odtąd nie będą mieli bezpośredniego wpływu na obsadę urzędu prezydenta prowincji, radnych i asesorów, głosować mogą bowiem tylko syndycy oraz radni gminni, którzy spośród siebie wybrali przedstawicieli do zasiadania w organach prowincji, bez prawa do pobierania z tego tytułu żadnego uposażenia, co już zostało propagandowo ogłoszone przez włoski rząd.

Przed zbyt radykalnym uleganiem polityce oszczędności przestrzega jednak Rada Europy, zwracając uwagę, że przecież rola władz lokalnych nie sprowadza się do bycia odpowiedzialnymi za świadczenie usług publicznych na rzecz obywateli i że kryzys gospodarczy oraz programy oszczędnościowe nie mogą być wykorzystywane jako pretekst do dalszej centralizacji. Ograniczanie demokracji i partycypacji społecznej przez dążenie do wypracowania krótkoterminowych oszczędności finansowych pod pretekstem większej wydajności jest niebezpieczne i krótkowzroczne.

Do reformy wprowadzonej ustawą ministra Delrio bez aprobaty odniosła się znaczna część włoskich konstytucjonalistów. Doktryna włoska nie jest wprawdzie zgodna, czy pozbawienie prowincji reprezentacji wyłanianej w wyborach bezpośrednich jest zgodne z Konstytucją. Za pozostawieniem wyborów powszechnych przy wyłanianiu reprezentacji samorządów terytorialnych przemawia jednak niewątpliwie art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, zgodnie z którym „przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych. To prawo jest pełnione przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają”.

Zdaniem jednego z najbardziej wnikliwych obserwatorów demokracji lokalnych, G. C. De Martina, *legge Delrio* dołączyła do zbyt długiej, niechlubnej listy błędnych i pochopnych interwencji legislacyjnych w zakresie ustroju i funkcjonowania autonomii terytorialnych, czynionych w ostatnich latach w sposób

zbyt powierzchowny i okazjonalny. Zamiast wdrażać reformę konstytucyjną z 2001 r., ustawodawca zwykły nadal jej zaprzecza<sup>67</sup>.

### Summary

#### STATUS OF ITALIAN PROVINCES

The purpose of this paper is to present current efforts at local government reform aiming at abolition of the Italian provinces in the regions with ordinary statute. After an introductory section dedicated to the establishment of the provinces and their gradual transformation into constituent entities of the Italian Republic, the author focuses on the reforms proposed by Monti, but declared unconstitutional. The paper also analysis the ongoing reform changing, among others, the electoral system for Italian provinces and finally the possible reform of Title V of the Constitution.

**Keywords:** local government reform, Italian provinces, electoral system for Italian provinces, reform of Title V of the Constitution.

### Riassunto

#### STATUS OF ITALIAN PROVINCES

L'obiettivo del presente contributo è quello di presentare le alterne vicende della riforma degli enti locali che disponga l'abolizione delle Province italiane nelle Regioni a statuto ordinario. Dopo una parte introduttiva dedicata alla nascita delle Province e la loro graduale trasformazione in enti costitutivi delle Repubblica, nel presente intervento ci si sofferma sull'analisi della riforma delle Province voluta dal Governo Monti e ci si propone di riflettere sulla trasformazione delle Province in enti amministrativi di secondo livello e sul nuovo sistema elettorale che toglie il voto ai cittadini, in attesa della la riforma costituzionale sul Titolo V della Costituzione voluta dai Governi Letta e Renzi.

**Parola chiave:** riforma degli enti locali, province italiane nelle, sistema elettorale-,,riforma costituzionale sul Titolo V della Costituzione.

---

<sup>67</sup> G.C. DE MARTIN, *Del governativo 26 luglio 2013 sulle città metropolitane, sulle province w sulle unini e fusioni di comuni: un progetto da rivedere a fondo*, s. 1, dostęp on-line: [www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=20407](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=20407) (31.07.2013).